



Velfærdslovgivning og velfærdsvurderinger i myndighedernes hænder

Anneberg, Inger; Sandøe, Peter; Vaarst, Mette

Published in:
Vurdering af dyrevelfærd i en husdyrbesætning

Publication date:
2013

Document version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Anneberg, I., Sandøe, P., & Vaarst, M. (2013). Velfærdslovgivning og velfærdsvurderinger: i myndighedernes hænder. I J. T. Sørensen, H. Houe, T. Rousing, & P. Sandøe (red.), *Vurdering af dyrevelfærd i en husdyrbesætning* (s. 51-61). Center for Bioetik og Risikovurdering. Projektrapport / Center for Bioetik og Risikovurdering Nr. 18

6. VELFÆRDSLOVGIVNING OG VELFÆRDS- VURDERINGER – I MYNDIGHEDERNES HÆNDER

Inger Anneberg, Peter Sandøe og Mette Vaarst

I dette kapitel fortæller vi om landmænds reaktioner på myndighedernes kontrol af dyrevelfærd og om kontrollanternes erfaringer. Et gennemgående tema i landmænds opfattelse af myndighedernes kontrol af dyrevelfærd er, at kontrollen er uretfærdig. Desuden mener landmændene ikke altid, at lovens tekst er bedre end deres egen praksis i forbindelse med dyrevelfærd. Vi diskuterer derfor også, om andre modeller end den nuværende kontrol af dyrevelfærd fremover kan udvikles til redskaber, som er mere hensigtsmæssige at bruge i forbindelse med myndighedernes arbejde med at fremme en politisk defineret målsætning om god dyrevelfærd i dansk landbrug – for eksempel velfærdsvurderinger på besætningsniveau, differentieret kontrol, egenkontrol eller undervisning.

En bil ruller ind på gårdspladsen, landmanden kommer frem fra stalden for at se, hvem gæsten er. Bilens fører har som regel logo på sit overtøj, hun er kontrollant fra Fødevarestyrelsen og begynder med at legitimere sig. Ærindet er at gennemføre en ikke varslet kontrol af dyrevelfærd på gården. Landmanden kan – som hovedregel – ikke sige nej til at modtage kontrol. Han skal vise besætningen frem, som den ser ud netop på det tidspunkt, hvor kontrollanten er på gården. Samtidig skal alting foregå juridisk korrekt, fordi kontrollen kan føre til en politianmeldelse og eventuelt retssag. Landmanden skal kende sin retssikkerhed og bliver i den forbindelse gjort opmærksom på, at han har ret til at have en 'bisidder' med til kontrollen. Landmanden bliver informeret om, hvilke områder kontrollen omfatter – udover dyrevelfærd kan en kontrol yderligere omfatte hygiejne i malkerummet, hvis der er tale om en malkekvægsbesætning, og/eller medicinanvendelse. Landmanden får desuden at vide, at kontrollen kan omfatte krydsoverensstemmelse, altså ikke bare de nationale regler men også EU-regler.

Centralt i dyrevelfærdslovgivningen er, at loven skal kunne kontrolleres, det vil sige, der må ikke være for store fortolkningsmuligheder. Derfor er mange af reglerne lavet, så kontrollanten kan 'måle eller veje', om de er overholdt. Et eksempel på dette er den skala, man i dag anvender til at vurdere skuldarsår hos søer. Et andet eksempel er kravene vedrørende størrelsen af enkeltbokse til kalve og, at kalve efter otte uger ikke må gå alene, men skal flyttes i grupper. Andre eksempler er krav til antal af og størrelse på sengebåse til køer, til størrelse af stier til svin eller til, hvordan rode- og beskæftigelsesmateriale til svin skal se ud og været placeret i stien. Nogle regler vil imidlertid i sidste ende altid være genstand for en vurdering/fortolkning. Det gælder for eksempel med hensyn til, i hvilket omfang et dyr er så sygt, at det skal aflives, og hvornår et dyr burde være flyttet i sygesti. Uanset ønsket om og behovet for 'entydige kriterier' vil der være situationer, hvor det er uundgåeligt, at der kan være flere fortolkninger af, hvordan loven kan overholdes.

Velfærdskontrollen er en kontrol af, om dyreværnslovens gældende (minimums-)regler overholdes. Kontrollen er mellem 2004 og 2012 i Danmark blevet udført som den såkaldte '5 %-kontrol af alle besætninger med mindst 10 landbrugsdyr eller heste', det vil sige, at hver 20.

besætning hvert år er blevet udtrukket til kontrol i forhold til overholdelse af gældende lovgivning, en kontrol der som hovedregel ikke har været varslet. Desuden har der været andre typer af kontrol, blandt andet kontrol udført efter kampagner.

I 2013 er modellen for, hvordan man udfører kontrol, blevet ændret som en følge af Veterinærforlig 2. Det nye kontrolkoncept kan ses i boks 1. Til kontrollen er knyttet en række sanktionsmuligheder (se boks side 60).

Formålet med kontrol af dyrevelfærd er at sikre et acceptabelt niveau af dyrevelfærd i dansk husdyrproduktion. Kontrollen møder dog modstand, hvilket vi beskriver nærmere i næste afsnit. Der er derfor grund til at diskutere, om der kan udvikles andre metoder end alene kontrol af, om gældende regler bliver overholdt. Et sådan ændret fokus kunne være at tænke i velfærdsvurderinger frem for kontrol. Hvor man i en velfærds*kontrol* har fokus på, om minimumsreglerne overholdes, fokuserer man i en velfærds*vurdering* på dyrenes og omgivelsernes tilstand, og målet med en velfærdsvurdering er at beskrive bredere og med flere nuancer, hvordan dyrene har det. Det kan ske enten ved at inddrage dyrebaserede velfærdsindikatorer (for eksempel frekvens af skuldersår og halt-hed) eller alternativt ved at se på miljøbaserede indikatorer (såsom adgang til udearealer) eller de managementrutiner, som anvendes i stalden (for eksempel halekupering og næbtrimning) (se kapitel 1) (Forkman 2011).

Nedenfor vil vi først gennemgå resultaterne af et studie, som har analyseret landmænds erfaringer med kontrol af dyrevelfærd samt kontrollanternes erfaringer med at udføre kontrol. Derefter vil vi diskutere, om andre modeller end kontrol af dyrevelfærd, for eksempel velfærdsvurderinger på besætningsniveau, fremover kan blive et redskab, der i højere grad kan bruges af myndighederne i deres arbejde med at fremme en politisk defineret målsætning om god dyrevelfærd i dansk landbrug – og måske også i arbejdet med at kontrollere overholdelsen af eksisterende dyreværnsregler.

I et kvalitativt studie af Anneberg, Vaarst og Sørensen (2012) er der forsket i landmænds erfaringer med ikke varslet kontrol af dyrevelfærd samt i hvilke erfaringer, kontrollanterne gør i forhold til kontrolarbejdet.

Landmanden: Kontrol af dyrevelfærd er nødvendig – men uretfærdig

Undersøgelsen peger på flere forskellige dilemmaer i relationen mellem landmanden og kontrollen. På den ene side er det et tema fra landmændenes side, at kontrol er nødvendigt, ”for ellers er der nogle, der vil snyde”. På den anden side opleves muligheden for kontrol og selve kontrollen som en forstyrrelse, noget man er frustreret over (blandt andet fordi den er uvarslet). Kontrol skaber altså både sikkerhed og usikkerhed på samme tid.

Usikkerhed ses også, når kontrol af dyrevelfærd opleves som en konfrontation med, at man aldrig kan gøre sit arbejde godt nok: ”De kan altid finde noget på os”, som det udtrykkes. For nogle landmænd er det en udfordring, fordi man ser sig selv som relativt små virksomhedsejere, der har svært ved at nå eller at prioritere at holde sig orienteret om de mange love og regler. For andre ligger udfordringen i, at de er uenige i reglerne. Hvis man for eksempel som landmand opfatter det som mest betydningsfuldt, at ens dyr er sygdomsfrie, er det ikke givet, at man samtidig synes, at adfærdsmæssige behov er relevante. Bag uenighed om kontrollen kan således ligge forskellige opfattelser af, hvad der egentlig er ’god dyrevelfærd’.

Desuden kan kontrol også opfattes som ”uretfærdig” fordi der, fra kontrollantens side, kan ske fortolkninger – det vil sige, landmændene mener, at kontrollen bliver ”uensartet” fra gård til gård. Dog ønsker landmændene samtidig at der *skal* være et vist rum for fortolkning eller forhandling: kontrollanten bør tage hensyn til landmandens praktiske hverdag og erfaringer.

Ingen landmænd ser kontrol af dyrevelfærd som et salgspareparameter, en mulighed for positiv markedsføring, sådan som det ellers af og til fremhæves af Landbrug & Fødevarer, for

eksempel i forhold til eksport. Derimod fremhæves det hos nogle landmænd, at kontrol kan opfattes som en eksamen, man skal bestå, ligesom der peges på, at kontrol kan føre til forandring. En landmand fortalte således, hvordan han ændrede på forkert indrettede sygestier, da kontrollen havde påpeget fejl, en ændring som han ellers ikke ville have gennemført på daværende tidspunkt.

Centralt i konflikterne om kontrollen er risikoen for, at man får mindre udbetalt i hektarstøtte, hvis man overtræder EU-regler. Dette ses som særligt uretfærdigt, blandt andet fordi to landmænd, som overtræder den samme regel, kan blive trukket forskellige beløb i deres hektarstøtte, fordi støtten – og fradraget – beregnes på grundlag af størrelsen af deres ejendom.

For landmænd udtrykkes det også som et tema, at man ikke altid kan se/forstå reglerne som en del af hverdagen i husdyrproduktionen. Man har svært ved at se formålet med, hvorfor de eksisterer, eller om de rent faktisk sikrer en bedre velfærd. En landmand beskriver, hvordan han ser 'systemet' som værende på den anden side af en mur – der opstår et skel mellem landmandens egen hverdagspraksis og de love, regler og kontrolinstanser, som i dag hører med til moderne fødevareproduktion, og man tør ikke kontakte myndighederne for at få vejledning om lovgivning, fordi man frygter at komme i søgelyset. At landbrugets organisationer sidder med til bords, når lovene udformes, er ingen garanti for, at den enkelte landmand synes, de er meningsfulde for ham.

Opsamling

Overordnet kan landmændenes erfaring med kontrol af dyrevelfærd opsummeres som følger:

- Kontrol er nødvendigt, fordi nogen vil snyde, men der er en risiko for vilkårlighed, og med det følger en følelse af uretfærdighed. Det er uigennemskueligt, om kontrollen er ens fra gård til gård.
- Nogle landmænd har svært ved at følge med og få implementeret mængden af regler.
- Samtidig med ønsket om ensartethed er der

også et ønske om, at den enkelte landmands daglige erfaringer/produktionsvilkår indrages.

- Når loven møder landmandens hverdag, opstår der en uenighed om, hvad 'god dyrevelfærd' er. Man kan være uenig i reglerne.

Kontrollanten: Et dilemma skal håndteres

I et kvalitativt studie af Anneberg, Vaarst og Sandøe (2013) er der forsket i kontrollanternes erfaringer med at udføre uvarslet kontrol af dyrevelfærd.

For kontrollanterne, som står for disse kontroller, er mødet med landmanden heller ikke uden komplikationer. Ganske vist er de 'iført kasket' og har magt som myndighedspersoner, men når loven møder hverdagen, er det ikke blot et spørgsmål om ret eller uret, men også om at finde mening i arbejdet som kontrollant.

Kontrollanterne beskriver et dilemma, når de udfører kontrol af dyrevelfærd. På den ene side skal de først og fremmest se efter, om reglerne overholdes, her er lovgivningen det centrale – alle skal behandles lige. På den anden side er det et vigtigt element i en kontrolsituation at kunne 'gå i dialog' med landmanden, og for nogle kontrollanter er netop det forebyggende element i et kontrolbesøg også det mest meningsgivende. Som en af dem siger: "Mange af reglerne eksisterer jo for at forebygge problemer med dyrevelfærd. Derfor finder jeg det nødvendigt at forklare, hvad der ligger bag reglerne, for hvis de skal gøre det rigtigt til næste gang, skal de kende begrundelserne bag lovgivningen."

Derfor gør nogle kontrollanter *meget* ud af at forklare, hvad der ligger bag reglerne, mens andre nedtoner dette, fordi de ikke vil optræde som 'Kloge-Åge' over for landmanden og først og fremmest ser deres opgave som kontrol af regler. Når nogle kontrollanter fravælger at diskutere lovgivningens bagvedliggende rationale med landmændene, kan det være af frygt for konflikt, men også ud fra en forventning om at landmanden godt ved, hvorfor bestemte regler eksisterer.

Det ses også i undersøgelsen, at risikoen for konflikt med landmanden kan gøre, at kontrollanter nedtoner mulighederne for at forklare reglerne under en kontrol.

Både landmænd og kontrollanter fremhæver behov for ensartethed og retfærdighed i kontrollen, og hos kontrollanterne ses det som afgørende at have tid og mulighed for at mødes og kalibrere deres resultater for at sikre, at deres vurderinger i videst muligt omfang er ens. Her er fokusgrupper, erfa-møder og efteruddannelse nødvendig.

Kontrollanterne beskriver desuden, at det giver mening i arbejdet, når de kan se, at det 'virker', det vil sige, at de rent faktisk oplever, at dyrevelfærden – set fra deres perspektiv – bliver bedre år for år. Endelig efterlyser kontrollanterne, at deres erfaringer fra kontrollerne i højere grad inddrages i arbejdet med at gøre kontrolbesøget bedre. Heri ligger også ønsker om mere fleksible redskaber end rene sanktioner, for eksempel kunne en sanktion bestå i, at landmanden skal udarbejde en handlingsplan, hvilket ikke var en mulighed, da forskningsprojektet fandt sted.

Opsamling

Ud fra ovenstående kan kontrollanternes erfaringer med kontrol af dyrevelfærd opsummeres:

- Et dilemma eksisterer i praksis: På den ene side skal kontrollanten først og fremmest se efter, om reglerne overholdes eller ej. Her er lovgivningen det centrale – alle skal behandles lige. På den anden side er det et vigtigt element i en kontrolsituation at kunne "gå i dialog" med landmanden – og dette ønsker en del kontrollanter at opprioritere.
- Kontrollanter har brug for tid til at mødes for at kalibrere og dermed skabe ensartethed under kontrollen, men en vis fortolkning kan ikke undgås.
- Det giver mening i arbejdet, at man kan se, at dyrevelfærden forbedres år for år.

Plads til formidling i mødet mellem landmand og kontrollant?

Den primære strategi i dag fra Fødevarestyrelsen, når der skal udføres kontrol, er at se efter, om reglerne efterleves eller ej. Det er for eksempel ikke en del af strategien at uddele informationsmateriale om nye regler eller materiale om, hvad der ligger bag reglerne. En kontrollant må ikke rådgive, men dog gerne vejlede om eksisterende regler. Man kan sige, at formidlingsrollen altid er indbygget i opgaven som kontrollant – men det er i høj grad en rolle, den enkelte kontrollant selv skal finde frem til at udfylde. Mere målrettet kommunikation, for eksempel bygget på en vurdering af den enkelte landmands behov, eller at man medbringer informationsmateriale, var, da undersøgelsen blev udført, ikke en del af dyrevelfærdskontrollen. Undersøgelsen viste også, at den dialog, en kontrollant synes, hun har med en landmand, ikke nødvendigvis opfattes som dialog af landmanden selv, men i stedet kan opfattes som en etale fra kontrollanten, der i sin udgangsposition har magten.

Når Fødevarestyrelsen sætter kampagner i gang om enkelte emner (såsom korrekt aflivning af dyr), er det et eksempel på en anden form for kommunikation af dyrevelfærd end blot regelkontrol. Ved kampagner sendes der information om kampagnens formål ud i medierne og direkte til landmændene, inden den efterfølgende kontrol går i gang.

Det sociale møde spiller altid ind

Ud fra undersøgelsen af landmænds og kontrollanternes møde under kontrollen bliver det klart, at loven først kommer til live, når den bliver fortolket og anvendt – og den kommer til live i det møde, der sker mellem kontrollant og landmand. Det er en illusion at tro, at en lov kan håndhæves, uden at den, der håndhæver den, i større eller mindre grad bidrager med en fortolkning af loven, et fænomen der også er påpeget i andre sammenhænge (Lipsky 2010). En vis fortolkning er umulig at undgå, når kontrollanter skal tilse, om landmænd overholder gældende lovgivning, men denne fortolkning kan også falde ud til landmandens fordel. En

mindre overtrædelse på gården kan godt ignoreres af en kontrollant, hvis helheden ser ud til at være i orden. Omvendt: Selv om helheden vurderes til at være god af landmanden, kan en kontrollant sanktionere noget, som landmanden opfatter som en mindre overtrædelse.

Mødet mellem forskellige sprog

I undersøgelsen peges der også på en konflikt på dyrevelfærdsområdet, som kan beskrives som sammenstød mellem forskellige sprog, som forskellige grupper af mennesker bruger; i denne sammenhæng kalder vi det 'domæner' hvor hvert domæne altså repræsenterer et sprog (Lang, Little & Cronen 1990). 'Produktionens domæne' repræsenterer det officielle sprog, regler og loven, som man for eksempel som ansat i en virksomhed vil være underlagt. I forhold til dyrevelfærdskontrol havde nogle af kontrollanterne opfattelsen af, at landmændene var fortrolige med reglerne, kendte omfanget af dem og forstod baggrunden for dem, men det var ikke nødvendigvis tilfældet.

'Det private domæne' kalder vi her det domæne, hvor private værdier, såsom landmandens egne om dyrevelfærd, er repræsenterede. Her har vi vores egne meninger, holdninger og private erfaringer. Sammenstød mellem produktionens domæne og det private ses for eksempel, når landmænd taler om 'almindelig sund fornuft' kontra 'reglerne'.

I anden forskning peges der på, at skal de konflikter, som ofte opstår mellem de to førstnævnte domæner, løses, må det ske via et tredje 'sprog', nemlig 'refleksionens domæne'. Her træder man et skridt tilbage – ændrer perspektiv – og forsøger at se situationen fra en ny vinkel. Dette blev af og til set i kommunikationen mellem kontrollant og landmand for eksempel i en situation, hvor de begge talte om at blive "hjemmeblind", og om behovet for at se sin hverdag i produktionen med andres øjne. I en anden situation brugte kontrollanten udtrykket at 'pudse landmandens briller', men i dette udtryk ligger ikke nødvendigvis en fælles refleksion. Refleksionens domæne er kendetegnet ved, at der ikke er en bestemt fastlagt dagsorden –

her er rum til at forstå og diskutere – der findes ikke bare 'én sandhed'.

Er der alternativer til kontrol af regler?

Det studie, vi netop har gennemgået, viser, at når dyrevelfærd udmøntes i lovgivning og kontrol, opstår der en risiko for, at fokus på selve dyret og baggrunden for forsøgene på at forbedre dyrets velfærd forsvinder i reglernes skygge og i den mod-reaktion, der opstår som følge af kontrollen. Debatten får fokus på jura og landmandens rettigheder, og kommunikationen kommer til at handle om centimetermål frem for muligheden for at forbedre produktionsdyrs liv eller årsager til, hvorfor det ikke lader sig gøre.

Derfor vil vi i det følgende diskutere, om andre redskaber end kontrol af dyrevelfærd vil kunne benyttes af myndighederne i deres arbejde med at fremme en politisk defineret målsætning om god dyrevelfærd i dansk landbrug. Vi vil præsentere/diskutere følgende fem muligheder:

- Differentieret kontrol
- Fokus på egenkontrol
- Velfærdsvurdering på besætningsniveau
- Risikobaseret udpegning
- Viden om dyrevelfærd.

Vi vil under hvert af de fem punkter knytte dem til landmænds og kontrollanters erfaringer med kontrol.

1. Differentieret kontrol

I det førnævnte studie så vi, at nogle kontrollanter havde et ønske om i højere grad at vægte forebyggelse, finde plads til at fortælle om baggrunden for konkret dyrevelfærdslovgivning og ikke alene se efter, om loven var overholdt eller ej. Samtidig ønskede landmændene også, at deres erfaringer og problemer fra hverdagen blev set og taget med i betragtning i en kontrolsituation. Begge aspekter kan måske rummes, hvis man fra myndighedernes side afprøver en mere differentieret type af kontrol.

Forsøg med strategier, hvor man anvender differentieret kontrol, findes i dag hos flere for-

skellige myndigheder, for eksempel hos skattevæsenet. Når en skattemedarbejder udfører kontrolaktioner, sker det i overensstemmelse med SKATs bærende strategi, som bygger på, at kontroller og indsatser skal være differentierede og målrettet den enkelte skatteydere evne og vilje til efterrettelighed (Boll 2011).

I en differentieret kontrol af dyrevelfærd forestiller vi os, at kontrollanterne (som hos SKAT) skal afdække, om årsagen til, at loven ikke overholdes, er manglende vilje hos landmanden, eller om der er tale om manglende evner/ressourcer eller en kombination af begge dele. Alt efter vurderingen skal indsatsen differentieres. Hvis det er evnerne, der mangler, kan kontrollanten for eksempel yde vejledning eller iværksætte handleplaner i samarbejde med landmanden. Eller man kan arbejde med et miks af både vejledning og sanktioner.

Forskning i SKATs model har imidlertid vist, at modellen har mange udfordringer og kan være svær at gennemføre, fordi medarbejderen på samme tid *både* skal være ekspert i skatteviden og være forstående og indlevende i forhold til skatteyderens situation og behov. For en kontrollant vil kombinationen af både at skulle have høje faglige kernekompetencer (for eksempel om dyrevelfærd og loven) og samtidig have evner til at identificere, forstå og vurdere landmænds subjektive evner og vilje givetvis være en stor udfordring. Man kan argumentere for, at hvis der er tilstrækkelig god efteruddannelse af kontrollanterne, og de har *tid nok* i en kontrol, så kan modellen måske tilføre den rene regelefterlevelse et nyt perspektiv. Da der stadigvæk bagved ligger et politisk krav om overholdelse af dyrevelfærdsreglerne, er spørgsmålet også, om kommunikationen grundlæggende vil være ændret – set fra landmændenes perspektiv. Vil de føle sig mere inddraget i en sådan form for kontrol? Manglende ejerskab til reglerne kan stadig vise sig at være en hæmsko for kommunikationen – også selv om landbrugets organisationer eventuelt ville påtage sig at være med til at udvikle en mere differentieret model.

2. Fokus på egenkontrol

Landmænd oplever mængden af regler som et problem. De opfatter sig selv som små virksomheder, der har svært ved at nå at implementere nye regler. De beskriver, at de ikke føler, de har indflydelse, at myndighederne befinder sig på den anden side af en mur.

Spørgsmålet er nu, om brugen af egenkontrol med dyrevelfærdsreglerne, som blev indført i 2010, giver plads til øget indflydelse? I dette koncept ligger, at en del af kontrollen med dyrevelfærd skal udføres af landmanden selv. Landbrugets organisationer har som hjælp til landmanden udviklet nogle vejledninger – også kaldet branchekoder – for dyrevelfærd i både kvæg- og svinebesætninger. Branchekoderne beskriver, hvilke lovkrav landmanden skal overholde i besætningen, eventuelt suppleret med de anbefalinger, branchen har til den relevante produktionsgren. Landmanden skal udarbejde et egenkontrolprogram, der som minimum skal sikre, hvad der svarer til en godkendt branchekode for dyrevelfærd.

Indførelsen af egenkontrol betyder, at landmanden med udgangspunkt i disse branchekoder skal udarbejde en egenkontrolplan og efterfølgende løbende registrere tilstanden af dyrevelfærden i sin besætning. Den praktiserende dyrlæge skal overvåge landmandens egenkontrol.

Et studie viser, at der er en udbredt negativ holdning til egenkontrol blandt landmænd, som blev interviewet om ordningen (Lassen, Jensen & Thorslund 2012). Egenkontrollen bliver anset for at være et bureaukratisk tidsspilde, som pålægger tidskrævende procedurer. Ydermere bliver egenkontrollen betragtet som en procedure, der alene er til for procedurens skyld. Landmændenes opfattelse af egenkontrollen spændte dog fra det udpræget negative, hvor vægten lægges på det overflødige dobbeltarbejde og bureaukrati, til det mere positive, hvor egenkontrollen betragtes som anledning til bevidstgørelse eller genovervejelse af eksisterende procedurer på bedriften.

Ovennævnte studie peger ligeledes på, at hos en gruppe landmænd spiller de rurale friheds-idealene en betydelig rolle. Disse landmænd sætter værdier som frihed og selvbestemmelse meget højt. Egenkontrol som idé udmærker sig i høj grad ved at leve op til disse landmænds ønske om selvbestemmelse. Lassen, Jensen og Thorslund foreslår, at en større accept af egenkontrollen blandt landmænd kunne sikres gennem ændringer, målrettet nogle af de knaster, som de interviewede landmænd peger på, for eksempel ved at gøre noget ved det bureaukrati, der følger med egenkontrollen. Tydeligst er her kritikken, der bunder i oplevelsen af dobbeltarbejde og dobbeltregistrering. Det fremhæves som irriterende, fordi man har svært ved at se resultatet af ekstrainsatsen: Bureaukratiet gør ikke noget godt for dyret, men flytter i værste fald tid fra stald til skrivebord. Undersøgelsen peger ydermere på, at landmændene bør gøres opmærksomme på de muligheder, de reelt har for at inkludere elementer i deres egenkontrolplaner, som de selv finder relevante.

Lassen, Jensen og Thorslund rejser også spørgsmålet, om egenkontrollen er blevet præsenteret på en måde, der har kunnet fremme forståelsen hos landmanden. Egenkontrol er jo i princippet netop ikke kontrol udefra, men en betoning af landmandens eget ansvar. I den forbindelse rejses spørgsmålet, om brugen af branchekoder har været med til at tage ansvaret væk fra landmændene og dermed blokeret for den erkendelse, som kunne være opstået, hvis landmændene selv skulle have påtaget sig ansvaret fuldt ud (Lassen, Jensen & Thorslund 2012, 79).

3. Velfærdsvurdering på besætningsniveau

Som nævnt i indledningen har en velfærdskontrol fokus på, om minimumsreglerne overholdes, mens man i en velfærdsvurdering fokuserer på velfærden på besætningsniveau – hvordan dyrene samlet set har det, sådan som det diskuteres i kapitel 1 og 5.

Spørgsmålet om retfærdighed og om at udføre kontrollen ens fra gård til gård er et tema hos både landmænd og kontrollanter. Herudover er manglende gennemsigtighed i, hvilke besæt-

ninger der udpeges til kontrol, og manglende forståelse af, hvad specifikke regler kan betyde for dyrevelfærden, ligeledes et tema (Anneberg, Vaarst & Sørensen 2012; Anneberg, Vaarst & Sandøe 2013).

For at imødegå disse bekymringer vil vi pege på, at en indførelse af velfærdsvurderinger på besætningsniveau (se kapitel 1 og 5) vil kunne give redskaber, hvor en forbedring af de velfærdsmæssige aspekter kan blive mere tydelig for landmanden. Vi mener, at myndighederne måske kan håndtere landmændenes oplevelse af uretfærdighed og af reglernes (manglende) relevans ved at udforme lovgivning på nye måder, hvor fokus for eksempel ikke alene er på de fysiske rammer (som kan måles og vejes), men også på de faktiske konsekvenser for dyrene. Her er det muligt at bruge en bredere viden om besætningens tilstand til at stille krav.

Modeller, hvor der stilles krav om, at landmanden skal opnå et bestemt niveau af dyrevelfærd baseret på en bestemt type af dyrebaserede indikatorer, kan således være et alternativ til kontrol af regler. Denne fremgangsmåde bruges allerede i dag inden for lovgivning vedrørende slagtekyllinger. Her har man indført regler om, at dyrenes fødder ved slagtning skal kontrolleres for såkaldte trædepudesvidninger (ætsninger på trædepuder). Findes et for højt niveau, griber myndighederne ind – i første omgang med en henstilling om at få forbedret forholdene. Et særligt værktøj i denne model er muligheden for at bede landmanden udforme handleplaner i samarbejde med sin rådgiver, også kaldet 'redegørelser' i bekendtgørelsen (Anonym 2013). Desuden er der mulighed for at forlange dyretætheden sat ned eller i yderste konsekvens nedlægge forbud mod produktion.

Denne lov formåede i løbet af et par år at skabe en markant nedgang i antallet af trædepudevidninger hos danske slagtekyllinger. Aktuelt er muligheden for handleplaner som en sanktion netop indført i forhold til fjerpilning. Her vil NaturErhvervstyrelsen kunne påbyde ægproducenter at lave handleplaner, hvis deres høns fremstår for pillede (Nielsen 2013).

En sådan brug af handleplaner i forhold til at forbedre dyrevelfærden hos en producent er i dag *ikke* en mulighed i den uvarslede kontrol af dyrevelfærd, men muligheden for at kunne bruge handleplaner som et element i sanktionerne bliver efterlyst af kontrollanter (Anneberg, Vaarst & Sandøe 2013).

Man kunne forestille sig, at ovennævnte model kunne anvendes til at nedbringe klovlidelser hos malkekvæg. Lovgivningen stiller krav om registrering af klovlidelser hos malkekvæg, og en sådan registrering kunne eventuelt indgå i ovennævnte model. Kombinationen af at påpege helt konkrete problemstillinger for dyrevelfærden, såsom klovlidelser eller trædepudesvidninger, og kombinere det med en graduering af problemets omfang kan være en måde at imødegå en fremmedgørelse hos landmændene samt medinddrage dem i forhold til at tydeliggøre bestemte sammenhænge mellem management og dyrevelfærd. Værktøj som handleplaner vil sætte fokus på rådgivning og ikke kun på sanktioner.

Hvis kodeordet er medinddragelse af landmanden frem for alene regelefterlevelse, kan et fokus på dyrebaserede indikatorer (for eksempel trædepudesvidninger) måske være med til at tydeliggøre bestemte sammenhænge mellem management og dyrevelfærd, men det kræver, at landmanden er enig i, at de udpegede indikatorer er relevante.

4. Risikobaseret udpegning

Selve udpegningen af besætninger til kontrol foregår i dag på forskellige måder. Nogle udpeges tilfældigt, mens andre udpeges, fordi de før har haft problemer og for eksempel har fået påbud i forbindelse med kontrolbesøg. Dyrebaserede mål har hidtil ikke været en del af udpegningen, men spørgsmålet er, om dyrebaserede mål kan betyde, at producenten i højere grad kan se meningen med at blive peget ud til kontrol?

Et eksempel på en risikobaseret kontrol kan være, at besætninger, som er registrerede med meget høj dødelighed, bliver udpeget til kontrol

i en periode. Et andet eksempel på risikobaseret kontrol kan være, at svinebesætninger med en høj grad af mavesår eller ar efter mavesår fundet ved kødkontrol bliver udpeget.

For en del landmænd er vilkårligheden i kontrollen i dag et irritationsmoment, og man møder udsagn som: "myndighederne burde bruge tiden på at kontrollere dem, der har den største mængde problemer". Ved at myndighederne kontrollerer på baggrund af risiko med fokus på dyrebaserede mål, vil kommunikation om, hvad der ligger bag udpegningen, kunne indgå som et aspekt i kontrollen. Viden om forskellige årsager til høj dødelighed, mavesår osv. og handleplaner, der nedsætter disse problemer, kan altså indgå. Imidlertid er risikobaseret kontrol ingen garanti for, at landmænd ikke vil føle udpegningen 'uretfærdig', fordi der vil opstå diskussion om, hvad 'risiko' egentlig er, og om hvor alvorlig visse former for risiko er i modsætning til andre.

5. Viden om dyrevelfærd

Ingen af de landmænd, som deltog i undersøgelsen af Anneberg, Vaarst og Sørensen (2012), efterlyste mere viden om deres dyr i forhold til velfærd. I stedet blev der givet udtryk for manglende tid, lyst og mulighed til at sætte sig ind i nye regler. Der var et ønske om mere fokus på, hvordan man er organiseret som virksomhed, og at landmænd med små virksomheder ikke har ressourcer nok til at organisere sig ud af de problemer, der følger af at være en del af et i stigende grad regelstyret erhverv. At nogle landmænd ikke har et stort fokus på viden om dyrevelfærd bliver ligeledes understøttet af en anden undersøgelse. Her blev det fundet, at landmænd, som er involveret i sager om vanrøgt af forskellig grad, ikke ser manglende viden om dyrevelfærd som årsag, men derimod peger på en lang række andre faktorer som igangsættere for vanrøgt (Andrade & Anneberg in press).

Alligevel vil vi i det sidste forslag til alternativer til ren kontrol og regelefterlevelse sætte fokus på forskellige former for tilegnelse af viden, blandt andet på brugen af undervisning som et middel til at løfte dyrevelfærden. I to nye initi-

ativer er der med udgangspunkt i lovgivningen sat fokus på uddannelse og rådgivning i forbindelse med produktionen af mink. Fra 2011 er der stillet krav om uddannelse og efteruddannelse for samtlige minkavlere og deres ansatte, og siden april 2010 har der været krav om obligatorisk dyrlægerådgivning om dyresundhed og dyrevelfærd på minkområdet.

I økologisk husdyrproduktion har der siden 2010 været en kobling mellem lov og sundhedsrådgivning, idet deltagelse i 'staldskoler' er indført som en af rådgivningsmulighederne. Staldskoler har eksisteret siden 2004 og er grupper, hvor landmænd rådgiver hinanden for at nå et mål, som alle i gruppen deler, for eksempel 'udfasning af antibiotika gennem sundheds- og velfærdsfremme'. Det har været meget succesfuldt, og dette forklares blandt andet ved, at landmændene 'ejer' både målet og løsningerne og selv er drivkraften bag forandringerne. I forbindelse med at konventionelle landmænd har fået mulighed for i højere grad selv at sygdomsbehandle, blev der ligeledes i 2010 indført den såkaldte obligatoriske sundhedsrådgivning i Danmark. Økologiske landmænd har ikke mulighed for at sygdomsbehandle og skal tilkalde dyrlæge i alle tilfælde af behandlingskrævende dyr, men indgår alligevel i ordningen om obligatorisk sundhedsrådgivning, og deltagelse i en staldskole er som nævnt en af mulighederne. Indførelse af staldskolekonceptet i lovgivningen har dog været med til at dreje konceptet fra at være en metode til at nå et fælles mål til at være en måde at imødekomme lovgivningen på – forhåbentlig med et stadigt mål om sunde dyr og gode vilkår. Derfor er tanken om at gøre rådgivning til noget obligatorisk i sig selv en konstruktion, som kan rumme mange udfordringer. Der er endnu ikke lavet en egentlig evaluering af staldskolernes betydning, for om dyrevelfærden forbedres. Også en evaluering af minkuddannelsen, som kan belyse spørgsmål om tvungen deltagelse i uddannelse/efteruddannelse i forhold til øget ansvar og medinddragelse i dyrevelfærdsaspekter hos ejere/ansatte i minkproduktionen, mangler.

Uanset hvilken form for undervisning der sættes i fokus i forhold til dyrevelfærd, er det ikke givet, at den involverer viden eller intentioner om at vurdere dyrevelfærd på besætningsniveau. Et pilotstudie af undervisningen på fem danske landbrugsskoler (Kudahl & Vaarst 2012) viste, at alle de interviewede lærere på skolerne gav udtryk for, at de manglede redskaber, som eleverne kan bruge til at vurdere velfærden i en husdyrbesætning, vel at mærke redskaber, som er overskuelige og praktiske at anvende i stalden.

Netop her ser vi en særlig udfordring, for hvis velfærdsvurdering på besætningsniveau i stigende grad fremover skal blive et af de redskaber, som kommer i spil i forhold til landmænd, vil det være en klar fordel, hvis man allerede på landbrugsskolen har mødt forskellige former for systemer til at vurdere velfærden i husdyrbesætninger, og er blevet opmærksom på, at de repræsenterer flere forskellige syn på dyrevelfærd. Jo flere begreber om dyrevelfærd eleverne har med sig ud i landbruget, jo bedre rustede er de til både at tage diskussioner op med deres praktiksteder og til selv at bidrage med ny viden og ansvar i arbejdet med produktionsdyr.

Desuden vil en ny generation af landmænd (og for den sags skyld også kontrollanter, rådgivere og dyrlæger), som selv har prøvet at udføre denne type vurderinger af dyrevelfærd på besætningsniveau, have en stor fordel i at kunne genkende og diskutere tankegangen, når og hvis de møder den fra myndighedernes side i forbindelse med kontrol eller hos deres egne organisationer.

Kontrol af dyrevelfærd og sanktioner

Myndighederne sanktionerer på forskellige måder, hvis kontrollanten finder uoverensstemmelser i forhold til reglerne. Som loven er i dag, kan landmanden for eksempel få en indskærpelse – det vil sige en præcisering af, at gældende regler skal overholdes. På nogle områder er det også muligt at anvende påbud, blandt andet når lovovertrædelsen er af mere alvorlig karakter, hvor det ikke er nok at vejlede om reglerne. Myndighederne følger op på et påbud, for eksempel med nyt kontrolbesøg. Endelig kan der også blive indgivet politianmeldelse, for eksempel ved nogle typer af uforsvarlig behandling eller ved groft uforsvarlig behandling af dyr, eller hvis en landmand ikke har rettet op på forholdene efter et påbud.

I forbindelse med overtrædelse af EU-reglerne mister landmanden en vis procentdel af sin hektarstøtte, alt afhængig af overtrædelsens karakter. Kontrollanten bestemmer ikke det præcise træk i hektarstøtten, men angiver et antal point i forhold til den konkrete overtrædelse.

(Kilde: Fødevarestyrelsen)

Nye kontrolordninger på vej

Fødevarestyrelsen har fra 2013 indført et nyt kontrolkoncept, som har til formål at øge effekten af kontrollen og sikre en større regelefterlevelse. Der vil blive lagt større vægt på kampagner, prioritering af de forskellige kontrolindsatser og forbedret analyse af kontrolresultater. Kontrolkonceptet består nu af fire grundelementer:

- Nulpunktskontrol: Kontrol af besætninger udvalgt tilfældigt
- Prioriteret kontrol: Kontrol af besætninger udvalgt ud fra risikokriterier
- Kampagnekontrol: Kontrol baseret på udvalgte emner/fokusområder
- Basiskontrol: Krydsoverensstemmelseskontrol (KO)

Der indføres en styrket incitamentsstruktur, som skal motivere landmændene til at efterleve reglerne. Det betyder, at der fra 2014 som hovedregel indføres opfølgende kontrolbesøg hos alle, der har fået anmærkninger. De anmærkninger, der fra 1. januar 2014 som hovedregel vil medføre opfølgende kontrol på velfærdsområdet, er indskærpelse, påbud og politianmeldelse. Landmanden skal fremover betale gebyr for opfølgningen ved alle former for anmærkninger.

(Kilde: Fødevarestyrelsen)

Referencer

Andrade S & Anneberg I (in press). Farmers under pressure; Analysis of the social conditions of cases of animal neglect. *Journal of Agricultural and Environmental Ethics* DOI: 10.1007/s10806-013-9456-9.

Anneberg I, Vaarst M & Sandøe P (2013). To inspect, to motivate - or to do both? A dilemma for on-farm inspection of animal welfare. *Animal Welfare* 22 (2), 185-194.

Anneberg I, Vaarst M & Sørensen JT (2012). The experience of animal welfare inspections as perceived by Danish livestock farmers: A qualitative research approach. *Livestock Science* 147 (1-3), 49-58.

Anonym (2013). Bekendtgørelse af lov om hold af slagtekyllinger. <https://www.retsinformati-on.dk/Forms/r0710.aspx?id=133717>

Boll K (2011). Hvad influerer regelefterlevelsen? *Skattefagligt* 2011 (6), 5-8.

Forkman B (2011). Velfærdsvurdering og velfærdskontrol. I: *Dyrevelfærd i Danmark 2010*. Videnscenter for Dyrevelfærd, Fødevarestyrelsen, 26-31.

Kudahl A & Vaarst M (2012). *Undervisning i dyrevelfærd på danske landbrugsskoler*. Aarhus Universitet, Institut for Dyrevelfærd.

Lang WP, Little M & Cronen V (1990). The systemic professional domains of action and the question of neutrality. *The Journal of Systemic Consultation & Management* 1990 (1), 39-55.

Lassen J, Jensen KK & Thorslund C (2012). Egenkontrol af dyrevelfærd: Bureaukrati og dobbelt arbejde eller nye veje til dyrevelfærd? *FOI Rapport 215*. Fødevareøkonomisk Institut, København.

Lipsky M (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.

Nielsen KM (2013). Handleplaner mod fjerpilning. Økologi & Erhverv. <http://www.okologi.dk/nyheder-fra-oekologi-og-erhverv/2013/sep/39-13-fjerpilning.aspx>

VURDERING AF DYREVELFÆRD I EN HUSDYRBESÆTNING



Redaktører:
Jan Tind Sørensen
Hans Houe
Tine Rousing
Peter Sandøe

CENTER FOR BIOETIK OG RISIKOVURDERING

PROJEKTRAPPORT

VURDERING AF DYREVELFÆRD I EN HUSDYRBESÆTNING

Redaktører:

Jan Tind Sørensen

Hans Houe

Tine Rousing

Peter Sandøe

VURDERING AF DYREVELFÆRD I EN HUSDYRBESÆTNING

© Center for Bioetik og Risikovurdering
Projektrapport 18

Redaktion

Jan Tind Sørensen, Hans Houe,
Tine Rousing, Peter Sandøe
Teknisk redaktør: Geir Tveit
Rapportserieredaktører:
Geir Tveit og Peter Sandøe

Forfattere

Sine Norlander Andreassen²,
Inger Anneberg¹, Björn Forkman²,
Hans Houe², Karsten Klint Jensen³,
Kristian Knage-Rasmussen¹,
Nina Otten², Tine Rousing¹,
Peter Sandøe^{2,3}, Jan Tind Sørensen¹
Peter T. Thomsen¹, Mette Vaarst¹

¹ Institut for Husdyrvidenskab, Aarhus Universitet

² Institut for Produktionsdyr og Heste,
Københavns Universitet

³ Institut for Fødevare- og Ressourceøkonomi,
Københavns Universitet

Grafisk design: Oktan, Peter Waldorph

Tryk: Rosendahls

Foto side 6, 14, 40 og 62: Colourbox

Foto side 21, 28, 50 og forside: Inger Anneberg

Center for Bioetik og Risikovurdering
Institut for Fødevare- og Ressourceøkonomi
Københavns Universitet
Rolighedsvej 25
1958 Frederiksberg C

INDHOLD

1. Vurdering af dyrevelfærd i en husdyrbesætning.
Hvad er det og hvem har glæde af det? / **7**
2. Vurdering af dyrevelfærden baseret på besøg i den enkelte besætning / **15**
3. Kan velfærden vurderes uden at besøge besætningen? / **23**
4. Vurdering af dyrevelfærd på besætningsniveau
– kan det gøres enklere end i Welfare Quality®? / **31**
5. Hvor god er dyrevelfærden samlet set?
– Om aggregering af velfærd / **41**
6. Velfærdslovgivning og velfærdsvurderinger
– i myndighedernes hænder / **51**
7. Faktablad: Fra velfærdsmålinger til velfærdsvurdering / **63**